

WPROWADZENIE

PROBLEM BADANIA KONSTYTUCYJNOŚCI USTAW W POLSKIEJ LITERATURZE PRAWNICZEJ I POLITYCZNEJ DWUDZIESTOLECIA MIĘDZYWOJENNEGO

1. Oddajemy do rąk Czytelników kolejny tom w ramach wydanej od pięciu lat serii „Biblioteka Klasyki Polskiej Myśli Politycznej”; tom przypominający pochodzące z okresu międzywojennego wypowiedzi polskich prawników na temat sądownictwa konstytucyjnego. Wybór ten poprzedzony został szkicem przygotowanym przez prof. dr hab. Jacka M. Majchrowskiego, traktującym nie tylko o międzywojennych pomysłach wprowadzenia badania konstytucyjności aktów normatywnych, ale także o próbach powojennych, a wreszcie o pozycji ustrojowej Trybunału Konstytucyjnego aż do dnia dzisiejszego. Szkic wstępny informuje nas zatem głównie o projektach znajdujących odzwierciedlenie w pracach parlamentarnych lat 80. i 90., wskazuje jednak zarazem, że już w okresie II Rzeczypospolitej podejmowane były próby uwzględnienia sądownictwa konstytucyjnego w ustroju państwa. Z pewnością warto przypomnieć, jakie koncepcje zgłaszane były kilkadziesiąt lat przed wprowadzeniem dotyczących go rozwiązań do polskiego ładu konstytucyjnego. Przypomnienie takie pozwoli bowiem dostrzec kierunki poszukiwań, cele, jakie sobie stawiano, i kompetencje, jakie przypisywano organowi mającemu strzec konstytucyjności aktów podejmowanych głównie przez legislatywę. Pomoże ono także uchwycić racje i argumenty, jakich używali polscy prawnicy powodowani wolą przekonania polityków o znaczeniu problemu niesprzeczności systemu prawnego, związania ich woli zapisami zawartymi w aktach normatywnych wyższego rzędu, uzasadnienia nadrzędności wobec niej niesprzecznego prawa, a wreszcie – co nie najmniej ważne – pozwoli dostrzec na tle tamtych, dawnych poszukiwań i prób, treść rozwiązań obecnie obowiązujących.

Polscy autorzy publikujący w periodykach wydawanych już w ostatniej ćwierci XIX w. dostrzegali próby podejmowane w monarchii habsburskiej, oparte na wspominanym w szkicu wstępnym projekcie zgłoszonym przez wybitnego niemieckiego prawnika Georga

Jellinka. Jeden z nich zauważał w *Przeglądzie tygodniowym*, zamieszczonym w „Przeglądzie Sądowym i Administracyjnym” z 25 lutego 1885 r., że projekt zgłoszony wówczas w wiedeńskiej Izbie Poselskiej dotyczył powołania w Austrii „trybunału konstytucyjnego”, który miał rozstrzygać sporne kwestie dotyczące wyborów do Rady Państwa (trybunał ten miał się składać z 3 członków Trybunału Najwyższego, 3 członków Trybunału Państwa i 3 członków Trybunału Administracyjnego i ostatecznie rozstrzygać jedynie protesty wyborcze złożone przez wyborców lub rząd). Tenże autor wskazywał jednak, że Jellinek postulował przyznanie Trybunałowi Konstytucyjnemu nie tylko tej kompetencji, ale także „kwestii prawodawczych”, w tym ustalania, czy dana kwestia wymaga „większego stosunku głosów od prostej większości, czy nie”. Autor artykułu stwierdził przy tym, że „uzasadnieniu tych postulatów nie można odmówić słuszności”, jako że „utrudniony sposób uzyskiwania większości w kwestiach konstytucyjnych jest najsilniejszą gwarancją konstytucji istniejącej”. Argumenty podawane przez anonimowego komentatora postulatów niemieckiego prawnika są wyraźne: przejęcie przez Trybunał Konstytucyjny jako – co warto podkreślić – organ niezależny kompetencji w zakresie orzekania o rodzaju większości od przewodniczącego izby lub nawet całej izby, miało uniemożliwić oddawanie orzekania o zagadnieniach prawnie istotnych „łasce większości chwilowej” istniejącej w izbie („łasce” decydującej dotąd także w odniesieniu do protestów, jak poucza wspomniany autor, powołując się na „doświadczenie”, „łasce” „nie zawsze bezstronnej i sprawiedliwej”, skoro pochodzącej od sędziów, którzy przecież orzekali „we własnej sprawie”). Najmocniejsze jednak stwierdzenie pojawiające się w tekście brzmiało jednoznacznie: „Broszura dra Jellinka sprawiła silne wrażenie i przyznać należy, że gdyby postulaty te choć w części zrealizowano, przyczyniłoby się to do ustalenia życia konstytucyjnego Austrii, gdzie na straży konstytucji nie zawsze stoi konserwatyzm i tradycja, jakimi się odznacza konstytucjonalizm angielski”.

Postulat „ustalenia życia konstytucyjnego” wydawał się istotny już komentatorowi piszącemu u schyłku XIX stulecia, zatem niemal 100 lat przed pierwszym aktem wprowadzającym do polskiego ustroju sąd konstytucyjny. Trudno orzec, czy przyczynę tego „opóźnienia” wskazał prawidłowo Józef Buzek, który w pierwszym z przywoływa-

nych w niniejszym zbiorze tekstów wskazywał, że „u nas jest opinia publiczna przekonana, iż sejm, a nawet Naczelnik Państwa, są władzami znacznie wyższymi niż sąd”. Buzek zwracał zarazem uwagę, że „gdybyśmy chcieli pójść za tą opinią publiczną, nie moglibyśmy sądom nadać prawa badania konstytucyjności ustaw, co więcej nie moglibyśmy im nadać nawet prawa badania ważności rozporządzeń wydanych przez prezydenta Rzeczypospolitej. Otóż uważamy za rzecz zupełnie wykluczoną, by można zmienić od razu to powszechne przekonanie ludowe w tym kierunku, by nadać sądom prawo badania konstytucyjności ustaw. Lud nasz nie pojmie, jakim sposobem mogłoby grono kilku lub nawet kilkunastu sędziów mieć prawo badania ważności ustawy uchwalonej przez sejm narodowy”. Wniosek autora, iż „sądy nie mogą z reguły badać ważności konstytucyjności ustaw”¹, dotyczył zasadniczo sądów powszechnych, rozciągał się jednak także na ewentualnie powoływane w tym celu organy, opierając się na jednym, do dziś zastanawiającym przecież argumencie: opinia publiczna nie jest w stanie uznać prymatu sądów względem prawodawcy (w tym organów władzy wykonawczej, wydających w pewnym zakresie akty normatywne), mając go (i je) za „władze znacznie wyższe”. Warto pamiętać o tym argumencie, gdy wczytywać się będziemy tak w informacje zawarte w tekście prof. Majchrowskiego, jak i w wypowiedzi polskich prawników pochodzące głównie z okresu pomiędzy uchwaleniem konstytucji marcowej i przyjęciem konstytucji kwietniowej. Bogactwo argumentacji w nich zawartej może dziwić, gdy uwzględni się argument użyty przez Buzka; może jednak dziwić tylko pod warunkiem, że uznamy, iż stanowisko opinii publicznej jest jedynym interesującym czynnikiem w rozważaniach poświęconych prawu oraz jego relacji do organów władzy publicznej; czynnikiem uzasadniającym prymat polityki wobec prawa (mimo wielu ostrzeżeń formułowanych od wieków, bo znajdujemy je już przecież w rozważaniach Arystotelesa, a nawet Platona), który w istocie uniemożliwia realizację postulatu panowania prawa, a nie ludzi.

2. W II Rzeczypospolitej badanie konstytucyjności aktów ustawodawczych nie było przedmiotem szerszej debaty politycznej, choć było podnoszone kilkakrotnie jako istotna kwestia polityczna. Problemowi temu nie towarzyszyły takie emocje jak dyskusjom na temat

relacji pomiędzy głównymi nośnikami autorytetu państwowego, które w dodatku były podgrzewane przez dość częste zmiany uregulowań tej materii. Działo się tak, ponieważ kwestia praworządności państwa, opartej na hierarchicznej i wewnętrznie spójnej strukturze prawnej, wychodziła daleko bardziej poza horyzonty partyjnego postrzegania problemów ustrojowych niż na przykład problem relacji pomiędzy prezydentem i parlamentem, odzwierciedlający stosunek sił w konkretnej sytuacji politycznej. Regulacje zapewniające praworządność (konstytucyjność) mają w oczach „działacza partyjnego” tę wadę, że mogąc ograniczać aktualnie rządzących, mogą również stanowić barierę dla jego własnych poczynań politycznych w momencie, gdyby znalazł się on u władzy.

Śledząc przebieg wielkiej debaty ustrojowej, jaka przetoczyła się przez niektóre środowiska polityczne i prawnicze od momentu odzyskania niepodległości do uchwalenia konstytucji kwietniowej w 1935 r., można spostrzec, że zagadnienie spójności porządku prawnego Rzeczypospolitej Polskiej było stale w niej obecne, a np. idea powołania Trybunału Konstytucyjnego, początkowo wyrażana przez niewielu (m.in. przez profesora Władysława L. Jaworskiego), stała się z czasem, wraz z pogarszaniem się sytuacji polskiego parlamentaryzmu, jednym z ważniejszych postulatów dotyczących reformy państwa wyrażanych przez środowiska prawnicze. Wypowiedzi dotyczące tego zagadnienia mają charakter rzetelnych analiz prawniczych lub programów politycznych, stanowią swoistą całość, która pozwala nam, z jednej strony, poznać kształt międzywojennych regulacji prawnych w tym zakresie, z drugiej zaś – zapoznać się z wachlarzem propozycji alternatywnych wobec przyjętej przez prawodawców tego okresu.

Konstytucja z 17 marca 1921 r., która opierała się w znacznej mierze na doświadczeniach konstytucyjnych III Republiki Francuskiej, nie wprowadzała jakichkolwiek pozytywnych i bezpośrednich regulacji odnoszących się do kwestii badania zgodności ustaw z aktem prawnym wyższego rzędu, tj. z konstytucją. Wedle przeświadczenia jej twórców nie było potrzebne ustanawianie żadnego specjalnego, apolitycznego organu, który w charakterze opiniodawczym lub rozstrzygającym stałby na straży porządku konstytucyjnego; co więcej, ustrojodawca stwierdził w art. 81, iż: „sądy nie mają prawa badania ważności ustaw, należycie ogłoszonych”. W konstytucji marcowej

można jednak odnaleźć także art. 38, zgodnie z którym „żadna ustawa nie może stać w sprzeczności z niniejszą Konstytucją ani naruszać ją”. Oba wspomniane przepisy prawne konstytucji z 17 marca 1921 r. stanowiły punkt odniesienia dla wielu analiz w zakresie wewnętrznej spójności systemu prawnego Rzeczypospolitej. Zagadnieniem podstawowym było pytanie, czy konstytucja marcowa w wystarczający sposób zabezpiecza spójność systemu prawnego, co w rozumieniu formalnym można wyrazić zapytaniem, czy ustawa zasadnicza stanowi rzeczywistą podwalinę systemu praworządnego? Wielu prawników, m.in.: Władysław Jaworski i Maciej Starzewski, twierdziło, że art. 38, który w mniemaniu jego pomysłodawców miał zabezpieczyć ład konstytucyjny, jest bez znaczenia, gdyż nie jest opatrzony żadną sankcją, więc *de facto* nie staje wcale na przeszkodzie uchwalaniu przez parlament aktów sprzecznych z konstytucją i obowiązywaniu prawnemu takich niekonstytucyjnych aktów². Z drugiej jednak strony, wskazywano na to, że adresatami tej normy są pozostałe organy „Suwerennego Narodu”, takie jak prezydent RP, senat i rząd, a niekiedy także sądy, skoro – jak pisał Wacław Makowski – spośród „form kontroli najwłaściwszą wydaje się ta, która wynika z naturalnej kooperacji organów państwowych. A więc, po pierwsze, w chwili powstawania ustawy, w okresie jej uchwalania konieczny jest współudział rządu w formie inicjatywy lub opinii ustawodawczej, dalej, prawo sprzeciwu na wypadek uchwalenia przeciwkonstytucyjnej ustawy ze strony organu powołanego do ogłaszania ustaw, wreszcie naturalne prawo interpretacji ustaw przez sąd”³. W podobnym duchu, choć odrzucając uprawnienia sądu w tym zakresie, wyrażał się profesor Stanisław Gołąb, który podkreślał, że to senat stoi na straży konstytucji (na podstawie art. 35 konstytucji, przewidującego możliwość podniesienia zarzutów przez izbę wyższą przeciwko ustawie; w związku z tym, że senat „ma tu wielką rolę do spełnienia, rolę, której zaćmiewać nie powinna nigdy jakakolwiek przynależność partyjna jego członków”⁴); Gołąb eksponował też rolę organów władzy wykonawczej, które mogą odmówić podpisu pod aktem normatywnym sprzecznym z konstytucją, także stoją na straży konstytucji⁵. Jednak w tym aspekcie podniesione zostały w literaturze przedmiotu zarzuty natury praktycznej; z jednej strony, Makowski twierdził, że senat jako strażnik konstytucji tylko wtedy spełniałby swoje zadanie, gdyby został oparty na innych

podstawach niż sejm, a skoro stanowił on polityczną kopię sejmu, to niepodobna było liczyć na to, iż senatorów nie zwiedzie ich partyjna przynależność⁶. Z drugiej strony, Stanisław Wróblewski wskazywał na dość kruche nadzieje na to, by konstytucja była chroniona przez organy władzy wykonawczej, pisał: „Jeżeli dla ustawy, sprzecznej z konstytucją, znalazła się zwyczajna większość w sejmie i senacie, organy władzy wykonawczej winny na podstawie art. 38, 54⁷ i 56⁸ odmówić podpisu; na ten heroizm trudno liczyć, a to tym więcej, że podpisując taką ustawę, przykładą się niewątpliwie rękę do rzeczy sprzecznej z konstytucją, nie naraża się jednak na żadną odpowiedzialność, nie tylko póki się ma za sobą większość, tzn. *de facto*, lecz także *de iure*. Odpowiedzialność przed Trybunałem Stanu odpada już z tej prostej przyczyny, że Trybunał ten jest *sui generis* sądem, a jako sąd nie może badać ważności ustawy należycie ogłoszonej; zapowiedziana ustawa o Trybunale Stanu musiałaby zmienić konstytucję, gdyby chciała objąć także przypadek owego podpisu i uchylić co do niego zasadę art. 81. Pomijam to, że z art. 35⁹ i 44¹⁰ można by wydedukować obowiązek organów wykonawczych do ogłoszenia, więc i podpisania, powyższą ustawę; sądzę, że na podstawie uwagi poprzedniej nikt owej odpowiedzialności nie może brać serio”¹¹.

Drugim fundamentalnym problemem, jaki zarysował się na gruncie postanowień konstytucji marcowej i znalazł odzwierciedlenie w debacie prawniczej tamtego czasu, była kwestia wspomnianego już art. 81, który zakazywał sądom badania ważności ustaw należycie ogłoszonych. Choć norma ta była jasno wyrażona, to doczekała się w polskiej literaturze prawniczej wielu, niekiedy sprzecznych interpretacji. Między innymi Wróblewski i Gołąb wskazywali na to, że sądy mają jednak pewne pozytywne uprawnienia w tym względzie mogą bowiem badać, czy dana ustawa rzeczywiście została uchwalona i ogłoszona w sposób formalnie właściwy¹²; ponadto, jak pisał prof. Gołąb: „Dopuszczalność badania należytego ogłoszenia ustawy polega również na stwierdzeniu, czy jej tekst odpowiada w zupełności ustalonej uchwale sejmowej, gdyż w razie przeciwnym przyjąć by należało, iż nawet umyślne sfalszowanie tekstu ustawy wiązać mi sędziego. Konsekwencja niemożliwa do przyjęcia”¹³. Z drugiej jednak strony, pojawiały się także zupełnie odmienne interpretacje tego przepisu. Jedną z nich odnaleźć można u Wacława Makowskiego, który

wychodził z założenia bliskiego także Jaworskiemu, iż badanie ważności ustaw może dotyczyć jedynie formalnej strony aktu prawnego, zatem – wbrew stanowisku Wróblewskiego i Gołęba – zakaz wyrażony w art. 81 nie odnosi się do strony materialnej. Przyjmując to założenie, Makowski wnioskował, że na gruncie postanowień konstytucji marcowej sąd może na drodze interpretacji prawniczej (np. w przypadku kolizji przepisu konstytucyjnego i aktu ustawodawczego) dokonać wykładni usuwającej tę sprzeczność lub nie zastosować przepisu aktu niższego rzędu sprzecznego z konstytucją¹⁴. W ten sposób sądy miałyby zapewniać „rzeczywistą moc konstytucji”, a ponadto wymierzać sprawiedliwość, gdyż „sąd ma swoje pozytywne obowiązki, musi wymierzać sprawiedliwość, sądowi nie wolno uchylić się od wymiaru sprawiedliwości pod pozorem braku lub niejasności ustawy”¹⁵.

Powyżej przedstawione i jakże różne stanowiska Gołęba i Makowskiego były rezultatem odmiennego podejścia obu autorów do kwestii mocy prawnej konstytucji. Zdaniem Gołęba: „Moc obowiązująca wszystkich ustaw, a zatem także ustawy konstytucyjnej, jest jednakowa. Wszystkie bowiem pochodzą od najwyższej władzy prawodawczej w państwie”¹⁶. Tak więc formalnie nie można odróżnić ustawy od konstytucji, dla sędziego ustawa konstytucyjna i ustawa zwykła są tak samo ważne i tak samo wiążące. Makowski wychodzi od pojęcia konstytucji formalnej, którym zajmował się również Starzewski, podkreślający, że: „Zapominano, że parlamenty są tylko organami konstytucji, że konstytucja formalna organów suwerennych mieć nie może, że wszystkie organa mogą mieć tylko ograniczone przez konstytucję kompetencje. Zapomniano, że ustawodawca, przekraczający konstytucyjne granice swej kompetencji, traci prawne swe oparcie i przestaje być ustawodawcą. Na równi z każdym innym wykonawcą konstytucji, ustawodawca może tworzyć akty jedynie zgodne z konstytucją, w przeciwnym bowiem razie dopuszcza się bezprawia”¹⁷. Z tego powodu, zdaniem Makowskiego, to konstytucja jest w swym wymiarze materialnym i formalnym źródłem mocy ustawy i miarą, do której ustawa winna być przykładana w razie wątpliwości, nawet przez sądy powszechne.

3. Na inną istotną kwestię w zakresie spójności polskich regulacji konstytucyjnych zwracał uwagę prof. Wróblewski, opisując problema-

tyczne konsekwencje wynikające z art. 3 i 109 konstytucji marcowej. Art. 3 przewidywał m.in., że „[...] Rzeczpospolita Polska, opierając swój ustrój na zasadzie szerokiego samorządu terytorialnego, przekaże przedstawicielstwu samorządu właściwy zakres ustawodawstwa, zwłaszcza z dziedziny administracji, kultury i gospodarstwa, który zostanie bliżej określony ustawami państwowymi”, zaś art. 109 zapowiadał tworzenie struktur autonomicznych w ramach samorządu powszechnego. Wróblewski wskazywał, że w momencie pozbawienia sądów prawa badania zgodności ustaw z konstytucją (art. 81), zapisy konstytucji tworzą kolejną sferę niejasności, tylko że tym razem w relacjach państwo – samorząd (autonomia). Wedle tego prawnika konstytucja marcowa może prowadzić do powstania pojęcia ustawy autonomicznej, która nie byłaby poddana żadnej kontroli pod względem zgodności z konstytucją, gdyż, nawet jeśli taka ustawa wymagała zgody sejmu, to sejm jako ciało polityczne „pod wpływem momentów politycznych nierówną ustawy autonomiczne mierzyć będzie miarą”; w razie pozbawienia sądów prawa badania konstytucyjności ustaw, wszelka kontrola prawna nad ewentualnym ustawodawstwem autonomicznym po prostu znika¹⁸. Podobny problem poruszył Antoni Peretiatkowicz w odniesieniu do kwestii autonomii śląskiej, stwierdzając, że w chwili uchwalenia przez Sejm Śląski ustawy wykraczającej poza jego kompetencje, nie ma możliwości rozstrzygnięcia sporu na drodze prawnej¹⁹.

4. Dość żywą dyskusję wzbudził też pod rządami konstytucji marcowej ostatni jej artykuł, tj. 126, zgodnie z którym: „Niniejsza Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej ma moc obowiązującą z dniem jej ogłoszenia, względnie – o ile urzeczywistnienie jej poszczególnych postanowień zawisło od wydania odpowiednich ustaw – z dniem ich wejścia w życie. Wszelkie istniejące obecnie przepisy i urządzenia prawne, niezgodne z postanowieniami Konstytucji, będą najpóźniej do roku od jej uchwalenia przedstawione ciału ustawodawczemu do uzgodnienia z nią w drodze prawodawczej”. Zapis ten miał niebagatelne znaczenie dla ładu prawnego w Polsce w okresie po uchwaleniu konstytucji, gdyż regulował sposób wejścia w życie przepisów konstytucji oraz, w zamierzeniu, miał określać stosunek nowej konstytucji do wcześniejszych aktów normatywnych, odziedziczonych po trzech

różnych systemach prawnych byłych państw zaborczych i polskich aktów przedkonstytucyjnych. Charakter tego przepisu ilustruje stosunek twórców konstytucji marcowej do kwestii praworządności. Warto przytoczyć w tym miejscu zdanie Jaworskiego, który pisał, że „kwestia ta sięga do najgłębszych podstaw ustroju prawnego i społecznego naszego państwa. Sejm zajęty przesileniami rządowymi, a potem z powodu wyborów odroczony i wreszcie rozwiązany, pozostawił tę sprawę naturalnemu biegowi rzeczy. Sądy zawsze sobie jakoś poradzą. To już naprawdę nie *sui generis* anarchia, ale ogólna prawna anarchia”²⁰. Jaworski poświęcił też wiele miejsca analizie i krytyce tego artykułu, stwierdzając wręcz, że wobec jego niejasności nie posiada on znaczenia prawnego²¹, co w świetle art. 81 oraz braku innych zabezpieczeńładu konstytucyjnego prowadzi, wedle niego, do chaosu. Niepokoił go głównie ust. 2 tego artykułu, odnoszący się do problemu uzgodnienia materii już unormowanej z zapisami nowej konstytucji, skoro wskazywał, że art. 126 nie określa „co ma obowiązywać w ciągu roku, o którym tam mowa”, ani „co ma obowiązywać, jeżeli do końca tego roku nie będą przedstawione ciało ustawodawczemu dotyczące przedłożenia”; nie rozstrzygał też, co dzieć się będzie, jeśli „ciało ustawodawcze będzie zwlekać z załatwieniem” ani „co ma obowiązywać, jeżeli ciało ustawodawcze odrzuci projekt uzgodniający”²². Do krytyki tego przepisu konstytucyjnego przyłączył się również Henryk Zahorski, twierdzący w swojej rozprawie doktorskiej, że ust. 2 tego artykułu jest niechlujny i powoduje wiele trudności, gdyż w świetle art. 81 i 38 konstytucji powstaje sytuacja niesprzyjająca rozwojowi państwa prawnego, ponieważ, z jednej strony, zakazuje się istnienia ustaw sprzecznych z konstytucją (art. 38), z drugiej natomiast – w sposób niejasny i nieprecyzyjny dopuszcza się istnienie w pewnym zakresie ustaw, które mogą być z tą konstytucją niezgodne (art. 126), a do tego dochodzi jeszcze zakaz badania ważności ustaw przez sądy (art. 81), co likwiduje możliwość doraźnego naprawiania sytuacji i utrzymuje stan anarchii²³. W tej sytuacji, pisał Zahorski, „nie mogąc odmówić wymiaru sprawiedliwości, sądy polskie poszły po linii art. 81 konstytucji, nie czyniąc tego, co im jest wyraźnie zakazane i zamykając niejako oczy na art. 38. Jest to stan rzeczy bardzo daleki od należytego porządku prawnego i graniczący z zupełnym chaosem”²⁴.

Powyższe kwestie są fragmentem szerszej dyskusji ustrojowej, a przytoczone głosy odnoszą się do zapisów konstytucji marcowej i ich konsekwencji dla ładu prawnego II Rzeczypospolitej. Nietrudno stwierdzić, że są to głosy w znacznej mierze krytyczne, ale z nich właśnie wyrastały postulaty reformy, nasilające się z biegiem czasu. Zahorski stwierdza wręcz, że „nadrzędność konstytucji marcowej w Polsce istnieje tylko *de nomine*, natomiast *de facto* prawie nie ma miejsca. Wyższość tej Ustawy Konstytucyjnej objawia się w konkretnych stosunkach prawnych tylko sporadycznie i nosi cechy przypadkowości. W tych warunkach w dziedzinie realnego życia prawnego tworzy się nieuchronnie zasada wprost sprzeczna z podstawami polskiego prawa politycznego, mianowicie ustawy zwykłe stają się ważniejsze i wyższe od konstytucji, ponieważ one, w wypadkach sprzeczności z Ustawą Konstytucyjną, posiadają moc milczącego uchylania jej postanowień. Anormalność takiego stanu rzeczy jest oczywista”²⁵.

5. Konstytucja z 23 kwietnia 1935 roku powstała w odmiennych okolicznościach niż jej poprzedniczka, która była efektem kompromisu między wieloma koncepcjami politycznymi i nie nosiła znamion spójności, przez co była przedmiotem narastającej krytyki. Głównym zagrożeniem dla samej konstytucji było silne rozdrobnienie polityczne i brak szacunku dla prawa ze strony tych, którzy powinni stać na jego straży, tzn. parlamentarzystów. Zabezpieczenia konstytucji upatrywano w strukturze organów państwa, która nie była jednak zrównoważona, skoro dominował w niej jeden organ – parlament, faktycznie niekontrolowany, w następstwie czego, na co zwracał uwagę Starzewski, zamiast być organem konstytucji, sejm stawał się jej zwierzchnikiem²⁶. Konstytucja kwietniowa była już wyrazem w miarę spójnej wizji ustrojowej jednego obozu politycznego i tendencji ograniczenia władzy legislatywy. Czy jednak ład prawny ustanowiony na gruncie konstytucji kwietniowej był lepiej zabezpieczony przed ingerencją czynnika politycznego, tym razem ze strony rządu? Konstytucja kwietniowa nie przewidywała żadnych specjalnych organów, które miałyby stać na straży konstytucyjności ustaw, ponadto wprowadzono w niej przepisy podobne do tych zawartych w konstytucji marcowej, skoro w art. 64, ust. 5 wyrażona została zasada, że „sądy nie mają prawa badać ważności aktów ustawodawczych należycie

ogłoszonych", a w art. 49, ust. 2 znajdujemy zapis analogiczny do zawartego w art. 38 konstytucji marcowej, że „żaden akt ustawodawczy nie może stać w sprzeczności z Konstytucją”. Istnieje jednak dość znaczna różnica pomiędzy tymi dwoma ustawami zasadniczymi, gdyż w konstytucji kwietniowej została zmieniona pozycja prezydenta RP, który był już nie tylko organem władzy wykonawczej, ale stawał się czynnikiem harmonizującym działalność wszystkich części ustroju państwowego, na nim spoczął tedy obowiązek stania na straży konstytucji i to właśnie on, zdaniem Mariana Zimmermana, został tym, który nadając moc konstytucyjną ustawie, stał, na podstawie art. 54, ust. 1, na straży ładu konstytucyjnego²⁷. Do tego celu mógł on wykorzystywać weto (art. 54, ust. 1), odmawiając promulgacji i to zarówno z powodu formalnej niezgodności ustawy z konstytucją, jak i z powodu niezgodności materialnej, skoro – jak pisał Zimmerman – „niekonstytucyjność ustawy da się stwierdzić obiektywnie; środki są więc stanowcze”²⁸. Prawdą jest, że i na gruncie konstytucji marcowej postrzegano instytucje władzy wykonawczej jako te, które zrównoważą wpływ sejmu i zapobiegą wejściu w życie niekonstytucyjnej ustawy, dopiero jednak konstytucja kwietniowa, przez wzmocnienie i nowe usytuowanie instytucji prezydenta RP, uczyniła rzeczywisty krok w tym kierunku. Warto jednak przytoczyć w tym miejscu zdanie krakowskiego samorządowca Tadeusza Przeorskiego, że uregulowania te „są to środki fakultatywne, zależne od warunków politycznych nie gwarantujące zatem bezwzględnie, bezwarunkowo konstytucyjności aktów prawodawczych, a poza tym są to środki niecodzienne nadzwyczajne, wyjątkowo tylko dające się stosować, bo powodujące poważne zaburzenia i w życiu politycznym, i gospodarczym narodu”²⁹. Przeorski ubolewał zarazem, że nawet w nowej konstytucji nie zdecydowano się na wprowadzenie stałych i niezależnych czynników kontroli.

6. Poza analizami prowadzonymi na gruncie istniejących już unormowań prawnych dość poważną część refleksji prawniczej w zakresie problematyki konstytucyjności aktów normatywnych stanowiły projekty nowych rozwiązań. Wszystkie propozycje odnosiły się do jednego z dwóch modeli kontroli jako ewentualnych wzorców najbardziej odpowiednich: powierzenia zadania badania konstytucyjności praw:

sądom powszechnym lub utworzenia w tym celu specjalnego organu sądowniczego – Trybunału Konstytucyjnego. Druga z tych koncepcji zyskuje w prezentowanych pismach znacznie więcej zwolenników, choć rozważany jest także jako pożądany i właściwy model amerykański, tj. kontroli konstytucyjności prawa przez sądownictwo powszechne.

Argumenty przemawiające za przyjęciem, w warunkach Polski międzywojennej, systemu amerykańskiego, kontroli zdekoncentrowanej, konkretnej, odnoszącej się jedynie do ustaw już funkcjonujących w porządku prawnym, znajdujemy m.in. w tekstach autorstwa Michała Króla i Wacława Makowskiego³⁰. Powierzenie sądom powszechnym zadania rozstrzygania o konstytucyjności prawa jako rozwiązania lepszego uzasadniano, wskazując przede wszystkim na słabości koncepcji opozycyjnej, zakładającej utworzenie specjalnego Trybunału. Jest to zrozumiałe, zważywszy, że ta właśnie koncepcja zdecydowanie dominowała w ówczesnym dyskursie prawniczym i politycznym. System amerykański miał być lepszy jako prostszy i bardziej naturalny. Sądy, powołane do orzekania na podstawie ustaw, w sposób oczywisty miały posiadać kompetencje do ich interpretowania, a także badania z punktu widzenia zgodności z konstytucją. Takie myślenie znajdziemy u Makowskiego, którego stanowisko zostało opisane powyżej w związku z interpretacją konstytucji marcowej, oraz u Króla, wskazującego wiele ułomności, które zawiera w sobie koncepcja utworzenia Trybunału Konstytucyjnego. Pisał on bowiem: „Powierzenie kontroli nad konstytucyjnością ustaw specjalnie w tym celu utworzonemu Trybunałowi nadaje tej funkcji cechy czynności zbyt uroczystej i wyjątkowej; poruszanie przez czynniki oficjalne kwestii konstytucyjności ustaw przed Trybunałem jest jak gdyby zaskarżeniem ustawy, godzącym bezpośrednio w autorytet ciała ustawodawczego [...]. Metoda ta powoduje również nadmierną przewlekłość postępowania, gdy kwestia konstytucyjności ustawy wynika w toku zwykłego przewodu sądowego. Sprawa powinna oprzeć się o Sąd Najwyższy, który z kolei zwraca się o opinię do Trybunału i dopiero po jej otrzymaniu jest w stanie rozstrzygnąć spór”. Wszystkich tych wad pozbawiony jest natomiast system amerykański, który procedurę badania konstytucyjności ustaw czyni „mniej rzucającą się w oczy, a przez to samo bardziej żywotną i skuteczną; również tryb postępowania ulega przy tym systemie dużemu uproszczeniu i skróceniu”³¹.

Jako powierzchowny traktuje Król zarzut, że brak związania sędziów orzeczeniami innych sędziów prowadzić może do daleko idącej, szkodliwej i demoralizującej, jak to ujmował Jaworski, rozbieżności w orzecznictwie. Niebezpieczeństwo takie istnieć nie może wobec roli Sądu Najwyższego, do którego ostatecznie należy ustalenie stanowiska prawnie obowiązującego niższe instancje. Taka sytuacja jest nawet korzystna, jako że wówczas do Sądu Najwyższego trafia „materiał już parokrotnie przerabiany [...] przez instancje niższe”, dzięki czemu może się on zapoznać z różnymi punktami widzenia na każdą sprawę, co nie pozostaje bez wpływu na wartość orzeczenia. Takiej możliwości w sposób naturalny pozbawiony jest, działający jednoinstancyjnie, Trybunał Konstytucyjny. To wszystko prowadzi do wniosku, że wskazane byłoby wprowadzenie w warunkach polskich raczej systemu amerykańskiego „jako bardziej elastycznego i dużo bardziej dogodnego w praktyce”³².

Jak już wspominaliśmy, stanowisko takie pozostawało jednak w znacznym stopniu odosobnione, a nurtem dominującym wśród autorów piszących na temat problemu badania konstytucyjności aktów prawodawstwa w II Rzeczypospolitej była inna koncepcja, uzasadniająca utworzenie specjalnego organu sądowego, powołanego w pierwszym rzędzie do rozstrzygania o konstytucyjności ustaw i innych aktów prawnych, mianowicie Trybunału Konstytucyjnego. Doświadczenia w tej mierze płynęły przede wszystkim z Austrii i Czechosłowacji, gdzie Trybunały takie zostały utworzone. Właśnie na doświadczenia i rozwiązania austriackie i czechosłowackie często powoływali się zwolennicy utworzenia Trybunału Konstytucyjnego także w Polsce. Pamiętać jednak należy, że w ówczesnej Europie taki model nie tylko nie był powszechny, ale wręcz rzadki – więcej krajów zaadaptowało rozwiązania znane ze Stanów Zjednoczonych³³. W tym kontekście interesujące jest to, dlaczego koncepcja Trybunału Konstytucyjnego, przyjęta w tym okresie przez mniejszą liczbę nowych państw europejskich, tak bardzo zdominowała polskie piśmiennictwo prawnicze i debatę polityczną.

Pomysł utworzenia Trybunału to jedna sprawa, inną zaś jest jego organizacja. Optujący za powołaniem nowego organu do kontroli konstytucyjności prawa musieli się zmierzyć z dwoma zasadniczymi problemami. Po pierwsze, zdecydować, jak ma być powoływany skład

Trybunału, bo choć powszechnie przyjmowano, że ma on mieć charakter sędziowski, to zastanawiano się nad tym, czy jego członków ma powoływać rząd, czy też parlament i w jakiej proporcji, a nawet czy może nie należy wyłączyć z tego procesu któregoś z tych organów itp. Po drugie, rozstrzygnąć, komu przyznać prawo kierowania wniosków do Trybunału, a więc pobudzania go do działalności. Czy też powinien on posiadać prawo wszczynania postępowania z własnej inicjatywy? Nie wchodząc głębiej w rozważania na temat tych problemów, podkreślimy, że ich rozwiązanie miało, co oczywiste, decydujące znaczenie dla ewentualnego funkcjonowania Trybunału Konstytucyjnego w praktyce.

Jako pierwszy pomysł utworzenia Trybunału Konstytucyjnego wysunął Jaworski, stając się jego wiernym orędownikiem. Potrzebę utworzenia takiego organu wyjaśniał on przede wszystkim „brakami natury prawniczej”³⁴, oprócz tego dostrzegał jednak także powody innego rodzaju, pisząc: „Doniosłość Trybunału Konstytucyjnego wybiłaby się daleko jaśniej jeszcze, gdybyśmy funkcje tego Trybunału rozpatrywać chcieli na tle demokracji, na której zbudowane są mniej lub więcej wszystkie konstytucje nowożytne. Z tego punktu widzenia Trybunał Konstytucyjny przedstawia się jako przeciwwaga wszystkich braków, które z natury rzeczy tkwią w reprezentacjach na podstawie powszechnego i równego prawa głosowania”³⁵. W takim ujęciu Trybunał Konstytucyjny miał służyć także zniwelowaniu „szkód”, jakie dla jakości prawa niósł demokratyczny sposób powoływania ciał ustawodawczych³⁶. Szczegóły dotyczące organizacji Trybunału Konstytucyjnego znajdziemy w opracowanym przez Jaworskiego projekcie konstytucji³⁷; w art. 99 przewiduje on utworzenie osobną ustawą Trybunału Konstytucyjnego, którego najważniejszym zadaniem miałyby być orzekanie, „czy ustawa jest sprzeczna z konstytucją”. W skład Trybunału wchodzić miało po 5 sędziów Sądu Najwyższego i Najwyższego Trybunału Administracyjnego, mianowanych przez prezydenta na wniosek premiera, który oparty miał być z kolei na wniosku plenum odpowiednich sądów. Skład powołany w taki sposób miało uzupełniać 5 członków powoływanych przez prezydenta przy pierwszym obsadzaniu na wniosek premiera, a przy następnych na wniosek premiera oparty o wniosek plenum Trybunału Konstytucyjnego. Widzimy więc, że z procedury powoływania członków Trybunału wyłączone zostały

obie izby parlamentu, choć także prezydent i premier uczestniczący w tym procesie byli w zdecydowanym stopniu ograniczani wnioskami odpowiednich organów sądowych. Przyjęcie takiego rozwiązania wyraźnie wskazuje na chęć, używając współczesnego języka, niedopuszczenia do upolitycznienia procedury powoływania sędziów konstytucyjnych.

Projekt Jaworskiego przyznawał Trybunałowi Konstytucyjnemu możliwość działania wyłącznie na wniosek uprawnionych konstytucyjnie organów, wykluczał więc ewentualność wszczynania postępowania z inicjatywy samego Trybunału. Uprawnione do wnioskowania o zbadanie zgodności przepisów ustawy z konstytucją miały być: Sąd Najwyższy, Najwyższy Trybunał Administracyjny, Sąd Wyborczy, Izba Poselska, Senat oraz Sejm Śląski. Spośród sześciu podmiotów posiadających takie prawo połowę stanowiły organy sądownicze, zaś prawa takiego nie posiadałyby organy egzekutywy. Na koniec tego krótkiego przeglądu zaznaczmy, że zgodnie z art. 105 projektu konstytucji orzeczenia Trybunału Konstytucyjnego miały posiadać charakter ostateczny, od dnia ogłoszenia stając się normą powszechnie obowiązującą.

Nieco inną koncepcję organizacji Trybunału zaproponował Stanisław Estreicher. W jego ujęciu miał on, oczywiście, pozostawać organem o charakterze sędziowskim, kompetencje powoływania członków przysługiwać jednak miały w równej części sejmowi, senatowi i prezydentowi. Trybunał miał badać zgodność ustaw z konstytucją, a jego wyrok mógłby ustawę uchylać. Ciekawe, że prawo kierowania wniosków posiadałby jedynie prezydent, z własnej inicjatywy bądź na wniosek „Trybunału Najwyższego”³⁸. Wreszcie Trybunał miał badać z zasady tylko ustawy, natomiast gdy idzie o prezydenckie dekrety z mocą ustawy, izby parlamentu mogły się domagać, by w razie wątpliwości prezydent zwracał się do Trybunału o ich rozwiązanie.

Przedstawmy jeden jeszcze projekt uregulowania organizacji Trybunału Konstytucyjnego, sformułowany przez Adama Piaseckiego³⁹. W jego myśl Trybunał miał się składać z prawników, częściowo delegowanych przez sądy najwyższe, częściowo mianowanych przez prezydenta, ewentualnie w połowie powoływanych przez senat. Trybunał miałby orzekać o konstytucyjności projektów ustaw na wniosek prezydenta, zaś „o konstytucyjności poszczególnych norm ustawo-

dawczych, z punktu widzenia materialnego, na wnioszek określonych w ustawie sądów i władz"⁴⁰. Piasecki twierdził też, że Trybunał powinien mieć prawo do dokonywania wykładni konstytucji oraz badania konstytucyjności rozporządzeń z mocą ustawy i to nie tylko pod względem materialnym, ale także „z punktu widzenia zgodności ich przedmiotu z zakresem przewidzianym w konstytucji dla rozporządzeń z mocą ustawy"⁴¹.

Jak widzimy, projekty urządzenia Trybunału były różne, najistotniejsze jest jednak to, że potrzeba powołania tego organu narastała wraz z upływem lat. Uwidacznia się ona zarówno w pismach prawników, jak i w projektach konstytucji, prezentowanych przez stronnictwa w związku z przygotowywaniem nowej konstytucji pod koniec lat 20. i na początku następnej dekady. Warto zwrócić uwagę na argumenty podnoszone przy tej okazji, wiele z nich nie zatraciło bowiem aktualności przez wiele lat. Wyraziście ujął je cytowany już w innym miejscu Estreicher: „Pożytki z takiego Trybunału byłyby niezmierne; on byłby gwarancją wolności i praworządności dla obywateli, on broniłby społeczeństwo nawet przed wykroczeniami władzy ustawodawczej, gdyby ona chciała w formie uproszczonej, a prawnie niewystarczającej, konstytucję naruszyć lub zmienić. Nie mógłby przeszkodzić świadomej zmianie konstytucji, która jest wynikiem zgodnej woli zwierzchnika państwa i parlamentu; mógłby tylko hamować zmiany nieświadome lub *in fraudem* konstytucji dokonane. Wszelkie obawy o supremację jego nad organami państwa są płonne"⁴².

7. Zatrzymajmy się wreszcie nad projektami powołania organu doradczego, na wzór francuski, czyli Rady Stanu, czy też, jak u polityka sanacyjnego Tadeusza Hołównki, Rady Ustawodawczej Sejmu. Również one wiążą się z problemem kontroli konstytucyjności prawa, jednak w przeciwieństwie do omawianych wcześniej koncepcji nie zakładają powołania organu o kompetencjach rozstrzygających, ale jedynie o kompetencjach doradczych (miałyby one zatem wspomagać parlament w jego działalności ustawodawczej fachową poradą, w pewnym sensie chronić go przed popełnianiem błędów, a więc np. przyjmowaniem ustaw niezgodnych z konstytucją, ale nic ponadto). Utworzenie takiego organu, nazywanego Radą Stanu, proponowali Jan Kopczyński i Jan Jakub Litauer⁴³. Organ ten miał być powołany

„celem doradczego współdziałania z rządem i z Izbami Ustawodawczymi przy opracowaniu i systematyzacji ustaw i rozporządzeń”⁴⁴. Rada Stanu miałaby więc badać projekty ustaw przed ich złożeniem, a rozporządzenia przed wydaniem „pod względem zgodności z konstytucją i całokształtem obowiązującego ustawodawstwa tudzież techniki prawodawczej”⁴⁵. Dzięki takiemu organowi miałaby się podnieść jakość stanowionego prawa, zwłaszcza że Rada wyrażałaby opinię także przed ostatecznym głosowaniem w izbach, a więc już względem projektu poddanego „obróbce” parlamentarnej. Istotne jest to, że tak zorganizowana Rada Stanu byłaby organem wyłącznie doradczym („Rada Stanu powołana jest jedynie jako organ doradczy i opiniodawczy w dziedzinie ustawodawstwa. Nie rywalizuje ona i nie może rywalizować z Izbami Ustawodawczymi, którym we wszystkich sprawach ustawodawstwa służy głos stanowczy”⁴⁶). Utworzenie Rady nie uniemożliwiałoby więc powołania Trybunału Konstytucyjnego, jako że kompetencje obu organów mimo zasadniczej zbieżności celów byłyby odmienne.

Pewną odmianą przedstawionego rozwiązania, wzorowanego w oczywisty sposób na regulacjach francuskich, był przedstawiony przez Hołówkę pomysł powołania Rady Ustawodawczej Sejmu⁴⁷. Jej kompetencje i cele miały być podobne do przedstawionych powyżej, ale Rada Ustawodawcza opiniowałaby tylko projekty ustaw przedkładanych w parlamencie. Cele powołania Rady formułował Hołówko następująco: „Zarówno każdy projekt ustawy, czy to opracowanej przez rząd, czy też przez posłów, czy to zgłoszonej przez odpowiednią ilość wyborców, winien po pierwszym czytaniu w sejmie iść do Rady, która badałaby ten projekt z rzeczowego punktu widzenia, wysłuchując opinii rzeczoznawców, fachowców, odpowiednich izb gospodarczych, względnie ciał samorządowych. Rada jednocześnie, dając każdemu takiemu projektowi prawne podstawy, wskazywałaby na potrzebę tych czy innych modyfikacji ze względu na uzgodnienie z innymi ustawami, względnie proponowałaby w imię uzgodnienia z tą ustawą zmianę lub skasowanie poprzednio uchwalonych kodyfikacji prawodawstwa”⁴⁸.

Wprowadzenie sądowej kontroli konstytucyjności prawa miało jasno określone cele bez względu na to, jaką formę (sądownictwa powszechnego czy Trybunału Konstytucyjnego) by przyjęto. Były to: zapewnienie praworządności, wzmocnienie rangi konstytucji przez

zagwarantowanie poszanowania jej postanowień, racjonalizacja działalności prawodawczej organów państwa, a w rezultacie wzmocnienie jego instytucji, a zarazem sprawności i skuteczności.

8. „Ustawy”, pisał przed ponad wiekiem Franciszek Kasperek, krakowski prawnik związany ze środowiskiem konserwatywnych „stańczyków”, „są potrzebne celem określenia i ograniczenia władzy państwa wobec poddanych. Państwo celem przeprowadzenia swoich zadań panuje nad ludźmi i krajem, domaga się świadczeń, nakazuje działanie i ogranicza swobodę działania zakazami. Państwo uposażone jest w tym celu rozległą władzą (*imperium*). Jednak to *imperium* w nowszych państwach cywilizowanych nie jest władzą dowolną, tylko prawidłami prawnymi określoną. Państwo nie może niczego żądać i niczego zakazać, jak tylko na zasadzie ustawy. To jest właśnie cechą państwa praworządnego w przeciwstawieniu do despotcji. Nie w objętości, w której władza publiczna ogranicza wolność poddanych, nie w mierze nałożonych na nich ciężarów, szukać należy tej różnicy, lecz właśnie w tym, że w despotcji władza państwa dowolnie bywa wykonywana, zaś w państwie praworządnym według zasad prawnych. Te zasady prawne mogą być prawem zwyczajowym ustalone, w nowszych jednak państwach ustanawia je zwyczajnie ustawa”⁴⁰. Przywołany fragment uwydatnia sposób ujmowania przez polskiego prawnika ze schyłku XIX w. problemu państwa praworządnego, które ma żądać i zakazywać jedynie „na zasadzie ustawy”, sprawować władzę „według zasad prawnych”, a nie dowolnie. Fragment ten nie zawiera jeszcze postulatu powołania organu lub organów badających, czy akty normatywne niższego rzędu nie są sprzeczne z aktami normatywnymi wyższego rzędu, w szczególności z konstytucją jako ustawą zasadniczą. Nie idzie wyłącznie o kwestię istnienia norm konstytucyjnych jako kryteriów oceny poprawności aktów normatywnych niższego rzędu. Wspominany prawnik ze schyłku XIX w. zwykł bowiem szukać granic swobody prawodawcy nie tyle w uchwalanej przez parlament lub okrojowanej konstytucji, ile w religii, etyce i kształtowanych przez długi okres relacjach społecznych, częściej apelując do „poczucia prawnego” członków legislatury niż wskazując szczególny organ kontrolujący decyzje tworzonego przez nich ciała prawodawczego. Z czasem, zwłaszcza po odzyskaniu niepodległości,

w związku z dążeniami Sejmu Ustawodawczego i niższej izby parlamentu do przejęcia pełni władzy jako swoistych „personifikacji państwa” oraz wobec zdominowania życia publicznego przez partie jako jedynych istotnych uczestników życia publicznego zaprzestano apelu do „poczucia” prawodawców, stwierdzając, że został on ostatecznie przesłonięty przez „dogmatyzm” lub „doktrynerstwo polityczne” elit partyjnych. Jak widzieliśmy i jak możemy się przekonać, studiując przedstawiane w niniejszym tomie teksty polskich prawników międzywojennych, miejsce tego apelu zajęły postulaty poddania sądom powszechnym kontroli konstytucyjności aktów normatywnych na podobieństwo rozwiązań amerykańskich albo powołania Trybunału Konstytucyjnego jako hamulca woli większości parlamentu i jej tendencji do powiększania sfery działania. Poczynając co najmniej od uwag Jaworskiego z 1922 r.⁶⁰, projekty większości międzywojennych prawników wskazywały na potrzebę powołania organu gwarantującego „prawdziwą praworządność” w państwie, które „przeskakuje, raczej popychane rękami polityków, od skrajnej sejmokracji do dyktatury. Parlamentaryzm bez kontroli” sprawowanej przez taki Trybunał – zauważał Stanisław Estreicher po zamachu majowym – „będzie się bowiem nieraz stawiał sejmokracją i partiokracją, a te znowu muszą za sobą pociągnąć – jak już raz pociągnęły – dyktaturę”. Czynnik niezależny „od prądów politycznych, chwilowo mających górę”, „wykonujący i broniący ścisłości i zwierzchności Konstytucji”, miał umożliwiać odkrywanie „drogi środkowej pomiędzy dyktaturą a anarchią sejmową, zabezpieczać interes państwowy przed samowolą”, zarazem stając się „gwarancją wolności i praworządności dla obywateli”, obrońcą społeczeństwa „przed wykroczeniami władzy ustawodawczej”, osobliwie przed roszczeniem izby niższej do uznawania siebie za „organ suwerenny” i jej dążeniem do naruszania lub zmiany konstytucji „w formie prawnie niewystarczającej”⁶¹, tendencjami uznawanymi za zagrażające praworządności.

Zdaniem wielu ówczesnych prawników postulat ten był szczególnie istotny wobec zaniechania zapowiadanego przez konstytucję marcową wprowadzenia sądów administracyjnych badających legalność aktów prawnych niższego rzędu. W związku z tym, zgodnie z opinią Jaworskiego, Trybunał Konstytucyjny miał pełnić kilka ról: badać legalność „rozporządzeń władzy administracyjnej zawierają-

cych normy ogólne" oraz legalność i „formalną poprawność” ustaw, dokonywać wykładni przepisów budzących wątpliwość, wreszcie czuwać nad merytoryczną stroną projektów rządowych. Trybunał miał orzekać, „czy ustawy już ogłoszone nie sprzeciwiają się Konstytucji”, zatem działać *a posteriori*, choć nie tylko, bo miał też działać *a priori*, badając projekty ustaw, czyli spełniać funkcje przyznawane przez innych Radzie Stanu⁵². Większość prawników, skądinąd podobnie jak w końcu lat 20. sam Jaworski⁵³, skłonna była przenieść na Radę Stanu „działalność *a priori*”, spierając się jedynie w kwestii orzekania o legalności „rozporządzeń władz administracyjnych”. Niektórzy przewidywali za Estreicherem, że zadanie to – zgodnie z zapowiedzią konstytucji marcowej – winny realizować sądy administracyjne, Trybunał natomiast miał rozstrzygać tylko „wątpliwości co do zgodności pewnej ustawy z konstytucją” na podstawie wniosku prezydenta działającego z własnej inicjatywy lub z inspiracji „Trybunału Najwyższego”; jedynie głowa państwa mogła również wnioskować o zbadanie zgodności z konstytucją wydanego przez siebie dekretu, w tym jednak przypadku izby miały „prawo domagania się” od niej, by „w razach wątpliwych” przedkładała dekret Trybunałowi „do rozstrzygnięcia wątpliwości”⁵⁴. Inni rozszerzali krąg organów uprawnionych do orzekania w tej mierze na sądy powszechne i Trybunał, znacznie rozbudowując listę organów upoważnionych do składania wniosku o rozpoznanie przezeń tego rodzaju spraw (Sąd Najwyższy, Najwyższy Trybunał Administracyjny, Sąd Wyborczy, Izbę Poselską, Senat lub wreszcie Sejm Śląski)⁵⁵. Mimo sporu w tym zakresie często wskazywano, że Trybunał o tyle mógł się stać „skutecznym obrońcą konstytucji”, o ile jego wyrok uchylać będzie ustawę, dekret lub rozporządzenie, stawać się od dnia ogłoszenia normą powszechnie obowiązującą⁵⁶; jak widzieliśmy w tekście poprzedzającym niniejsze *Wprowadzenie*, jakże użytecznym dla Czytelnika pragnącego zapoznać się z częścią dorobku znakomitych prawników doby II Rzeczypospolitej, „skuteczność obrony Konstytucji” wiązana z tym właśnie rozwiązaniem stanowiła najważniejszy bodaj postulat pierwszych lat III Rzeczypospolitej⁵⁷.

Bogdan Szlachta, Tomasz Wieciech, Maciej Zakrzewski

Przypisy

¹ J. B u z e k, *Projekt konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej oraz uzasadnienie i porównanie tegoż projektu z konstytucjami szwajcarską, amerykańską i francuską*, Warszawa 1919, s. 138.

² W. L. J a w o r s k i, *Stosunek Konstytucji do ustaw z nią sprzecznych*, [w:] *Ankieta o Konstytucji z 17 III 1921*, Kraków 1924, s. 421; oraz M. S t a - r z e w s k i, *Środki zabezpieczenia prawnego konstytucyjności ustaw*, Kraków 1928, s. 48 i 49.

³ W. M a k o w s k i, *Moc ustawy konstytucyjnej*, „Gazeta Administracji i Policji Państwowej” 1925, nr 31 oraz nr 32.

⁴ S. G o l a b, *Sprzeczność z konstytucją*, „Ruch Prawniczy, Ekonomiczny i Socjologiczny” 1926, R. VI, s. XIV.

⁵ *Ibidem*, s. XV

⁶ W. M a k o w s k i, *Moc ustawy konstytucyjnej*, *op.cit.*

⁷ Konstytucja RP z 17 III 1921 r., art. 54.: „Przed objęciem urzędu Prezydent Rzeczypospolitej składa w Zgromadzeniu Narodowym przysięgę następującej treści: »Przysięgam Bogu Wszechmogącemu, w Trójcy Świętej Jedyne-mu, i ślubuję Tobie Narodzie Polski, na urządzie Prezydenta Rzeczypospolitej, który obejmuję: praw Rzeczypospolitej, a przede wszystkim Ustawy Konstytucyjnej święcie przestrzegać i bronić [podkr. red.]; dobru powszechnemu Narodu ze wszystkich sił wiernie służyć; wszelkie zło i niebezpieczeństwo od Państwa czujnie odwracać; godności imienia polskiego strzec niezachwianie; sprawiedliwość względem wszystkich bez różnicy obywateli za pierwszą sobie mieć cnotę; obowiązkom urzędu i służby poświęcić się niepodzielnie. Tak mi dopomóż Bóg i Święta Syna Jego Męka. Amen«”.

⁸ Konstytucja RP z 17 III 1921 r., art. 56: „Rada Ministrów ponosi solidarną odpowiedzialność konstytucyjną i parlamentarną za ogólny kierunek działalności Rządu. Poza tym ponoszą ją ministrowie oddzielnie, każdy w swoim zakresie, za działalność w urzędzie, a to zarówno za zgodność tej działalności z Konstytucją [podkr. red.] i innymi ustawami Państwa, za działanie podległych im organów, jak i za kierunek swej polityki”.

⁹ Konstytucja RP z 17 III 1921 r., art. 35: „Każdy projekt ustawy przez Sejm uchwalony będzie przekazany Senatowi do rozpatrzenia. Jeżeli Senat nie podniesie w ciągu 30 dni od dnia doręczenia mu uchwalonego projektu ustawy żadnych przeciwko niemu zarzutów – Prezydent Rzeczypospolitej zarządzi ogłoszenie ustawy. Na wniosek Senatu Prezydent Rzeczypospolitej może zarządzić ogłoszenie ustawy przed upływem 30 dni. Jeżeli Senat postanowi projekt, uchwalony przez Sejm, zmienić lub odrzucić, powinien zapowiedzieć to Sejmowi w ciągu powyższych 30 dni, a najdalej w ciągu następnych dni 30 zwrócić Sejmowi z proponowanymi zmianami. Jeżeli Sejm

zmiany, przez Senat proponowane, uchwali zwykłą większością, albo odrzuci większością 11/20 głosujących – Prezydent Rzeczypospolitej zarządzi ogłoszenie ustawy w brzmieniu ustalonym ponowną uchwałą Sejmu”.

¹⁰ Konstytucja RP z 17 III 1921 r., art. 44: „Prezydent Rzeczypospolitej podpisuje ustawy wraz z odpowiednimi ministrami i zarządza ogłoszenie ich w Dzienniku Ustaw Rzeczypospolitej. Prezydent Rzeczypospolitej celem wykonania ustaw i z powołaniem się na upoważnienie ustawowe ma prawo wydawać rozporządzenia wykonawcze, zarządzenia, rozkazy i zakazy i przeprowadzenie ich użyciem przymusu zapewnić. Takież prawo w swoim zakresie działania mają ministrowie i władze im podległe. Każdy akt rządowy Prezydenta Rzeczypospolitej wymaga dla swej ważności podpisu Prezesa Rady Ministrów i właściwego ministra, którzy przez podpisanie aktu biorą zań odpowiedzialność”.

¹¹ S. Wróblewski, *Sądownictwo*, [w:] *Nasza konstytucja. Cykl wykładów*, Kraków 1922, s. 87–88.

¹² *Ibidem*, s. 85–86; oraz S. Gołąb, *Sprzecznosc z konstytucją*, ed. cit. s. X.

¹³ S. Gołąb, *op.cit.*, s. XI.

¹⁴ W. Makowski, *Moc ustawy konstytucyjnej*, *op.cit.*

¹⁵ *Ibidem*.

¹⁶ S. Gołąb, *Sprzecznosc z konstytucją*, *op.cit.*, s. XIII.

¹⁷ M. Starzewski, *Środki zabezpieczenia...*, *op.cit.*, s. 55.

¹⁸ S. Wróblewski, *Sądownictwo*, *op.cit.*, s. 88–89.

¹⁹ A. Peretiatkowicz, *Luka w konstytucji polskiej*, „Przegląd Wszechpolski” 1923, nr 7, s. 500.

²⁰ W.L. Jaworski, *Z problemów konstytucyjnych. Trybunał Konstytucyjny*, „Przegląd Współczesny” 1923, nr 8–10, s. 102.

²¹ W.L. Jaworski, *Stosunek Konstytucji...*, *op.cit.*, s. 421.

²² *Ibidem*, s. 422.

²³ H. Zahorski, *Zasada badania konstytucyjności ustaw przez sądownictwo a konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 17 marca 1921*, „Rocznik Prawniczy Wileński” 1931, R. V, s. 115.

²⁴ *Ibidem*, s. 261.

²⁵ *Ibidem*, s. 286.

²⁶ M. Starzewski, *Środki zabezpieczenia...*, *op.cit.*, s. 54.

²⁷ M. Zimmermann, *Kontrola konstytucyjności ustaw a konstytucja kwietniowa*, „Ruch Prawniczy, Ekonomiczny i Socjologiczny” 1936, R. XV, s. 374.

²⁸ *Ibidem*.

²⁹ T. Przeorski, *Z zagadnień konstytucyjnych. O gwarancje konstytucyjności aktów prawnych*, „Przegląd Współczesny” 1935, nr 153, s. 118.

³⁰ M. Król, *Zmiany i przekształcenia zwyczajowe konstytucji*, „Rocznik Prawniczy Wileński” 1931, R. V; W. Makowski, *Moc ustawy konstytucyjnej*, *op.cit.*

³¹ M. Król, *Zmiany i przekształcenia...*, *op.cit.*, s. 100.

³² *Ibidem*, s. 101.

³³ Wśród nich byli Niemcy, Dania, Portugalia, Litwa i Estonia. Oprócz Austrii i Czechosłowacji, od 1923 r. także w Rumunii kompetencje rozstrzygania o konstytucyjności prawa zostały skupione w ręku Najwyższego Trybunału Kasacyjnego (zob. T. Przeorski, *Z zagadnień konstytucyjnych...*, *op.cit.*, s. 113).

³⁴ Zob. W.L. Jaworski, *Z problemów konstytucyjnych...*, *op.cit.*, s. 99–103.

³⁵ *Ibidem*, s. 103.

³⁶ Bardzo często pojawiać się będą argumenty podnoszące brak profesjonalizmu parlamentarzystów uchwalających ustawy, co w konsekwencji prowadzi do przyjmowania projektów nie zawsze pod względem prawnym najwyższej jakości.

³⁷ W.L. Jaworski, *Projekt konstytucji*, Kraków 1928.

³⁸ Chodzi zapewne o Sąd Najwyższy (por. S. Estreicher, *Odpowiedź na ankietę konstytucyjną. Trybunał Konstytucyjny*, „Nowe Państwo” 1931, R. III, s. 26).

³⁹ A. Piasecki, *W sprawie Trybunału Konstytucyjnego*, „Nasza Przyszłość” 1931, t. 15.

⁴⁰ *Ibidem*, s. 53–54.

⁴¹ *Ibidem*, s. 54.

⁴² S. Estreicher, *Odpowiedź na ankietę konstytucyjną...*, *op.cit.*, s. 28.

⁴³ Zob. J. Kopczyński, *Projekt ustawy o utworzeniu Rady Stanu Rzeczypospolitej Polskiej*, „Ruch Prawniczy i Ekonomiczny” 1926, R. VI s. XVIII–XXI; J. Kopczyński, J.J. Litauer, *Czy należy utworzyć Radę Stanu R.P. i jak ją zorganizować?*, „Themis Polska” 1928/29, t. IV, s. 1–5.

⁴⁴ J. Kopczyński, J.J. Litauer, *Czy należy utworzyć...*, *op.cit.* s. 1.

⁴⁵ *Ibidem*.

⁴⁶ *Ibidem*, s. 3.

⁴⁷ Zob. T. Hołbwo, *O zmianę konstytucji. Uwagi z powodu rządowego projektu wzmocnienia władzy wykonawczej*, Warszawa 1926, s. 45–49.

⁴⁸ *Ibidem*, s. 45.

⁴⁹ F. Kasparek, *Prawo polityczne ogólne z uwzględnieniem austriackiego razem ze wstępną nauką ogólną o państwie*, Kraków 1881, s. 629–630.

⁵⁰ Wywiad dla Agencji Telegraficznej z 19 III 1922 r. i *Państwo praworządne a reforma rolna. Zbiór artykułów i opinij*, Kraków 1922, s. 25.

⁵¹ *Odpowiedź na ankietę konstytucyjną*, „Nowe Państwo” 1931, nr 3, s. 26–28.

⁵² *Z problemów konstytucyjnych. Trybunał Konstytucyjny, op.cit.*, s. 57–58.

⁵³ Projekt konstytucji Jaworskiego przyznaje Trybunałowi Konstytucyjnemu kompetencje w zakresie orzekania w trzech zakresach: „czy ustawa jest sprzeczna z konstytucją; jakie normy mają obowiązywać w razie uznania za nieważną danej ustawy jako sprzecznej z konstytucją” (ewentualnie formułowania, „jaką ma być nowa ustawa, konieczna w razie uznania danej ustawy za nieważną”), wreszcie „o nieważności rozporządzeń organów rządowych względnie samorządowych, zawierających normy ogólne, wydanych na podstawie ustawy względnie dekretu” (Kraków 1928, art. 99, s. 176). Problem kontroli u Jaworskiego analizuje M. Jaskólski, zauważając, że spełnia ona u niego jedynie „rolę informującą prezydenta o tym, czy działalność podlegających mu organów, urzeczywistniających porządek prawny, jest zgodna z usankcjonowanymi przezeń kryteriami kontroli”; jak się wydaje, określenie to jest jednak zbyt wąskie, koresponduje bowiem z przyjętym w tym rozdziale rozumieniem kontroli, nie odpowiada jednak swoistemu jej pojmowaniu przez Jaworskiego, który włącza w jej zakres nie tylko informację, ale i stanowienie kryteriów kontroli (*Między normalizmem a uniwersalizmem. Myśl prawno-polityczna Władysława L. Jaworskiego*, Wrocław 1988, s. 118–134).

⁵⁴ *Odpowiedź na ankietę konstytucyjną, op.cit.*, s. 26.

⁵⁵ *Projekt konstytucji, op.cit.*, s. 179 i art. 103, s. 178.

⁵⁶ *Odpowiedź na ankietę konstytucyjną, op.cit.*, s. 26. Zob. także: A. P i a s e c k i, *Sprawozdanie z ankiety przygotowawczej do reformy konstytucji*, Warszawa 1928, s. 64. O ostateczności orzeczeń Trybunału wspominał też Stanisław Starzyński, rozciągający uprawnienie Trybunału na badanie konstytucyjności „ustaw i rozporządzeń władz rządowych i samorządowych” (*Projekt reformy Konstytucji Polskiej*, Lwów 1928, s. 3); projekt „Naszej Przyszłości” (wprost gloszący, że winny one „natychmiastowo unieważniać daną ustawę czy rozporządzenie oraz niezwłocznie likwidować ich skutki”, nadający nadto uprawnienie do „oskarżenia ustawy lub rozporządzenia” nie tylko wymienianym w projekcie organom, ale także – i to bezpośrednio do Trybunału – każdemu obywatelowi; *Projekt konstytucji*, 1932, t. XXIV, s. 36–37), *Deklaracja Ugrupowań Zachowawczych z 24 X 1927*; i P. Dunin-Borkowski, uznający, że wniosek do organu badającego zgodność „aktów generalnych” z konstytucją mogło składać albo 2/3 składu senatu albo 400 000 obywateli.

⁵⁷ Warto dodać na marginesie, że w II Rzeczypospolitej byli i tacy autorzy, którzy pragnęli przypisać kompetencję w zakresie badania konstytucyjności ustaw Sądowi Najwyższemu. Jan Tarnowski postulował na przykład, by każdy i w „każdej chwili” mógł się „wprost odwołać w tej sprawie” do tego Sądu, którego „orzeczenie winno być decydujące przy stosowaniu danej ustawy”, choć nie mogło mieć „w żadnym razie mocy retroaktywnej”. Także Eustachy Sapieha powoływał Sąd Najwyższy „do decydowania o zgodności ustaw z Konstytucją oraz o zgodności ustaw samorządowych z ustawami sejmowymi w razie powództwa wniesionego przez stronę zainteresowaną lub przez Wielkiego Trybuna”, zatem nie przez „każdego i w każdej chwili”, lecz jedynie przez stronę „mającą interes prawny” lub szczególnie organ powołany do ochrony obywateli przed sprzecznymi z prawem działaniami organów władzy. Tylko jednak orzeczenia wydane w sprawach wszczętych z inicjatywy Wielkiego Trybuna prowadzić miały do „zasadniczego uznania danej ustawy za niekonstytucyjną”. Sąd Najwyższy miał przy tym nie tylko stać się „bezzstronnym apolitycznym arbitrem” w sporach o „kompetencje ustawodawcze Sejmu i ciał samorządowych”, ale także bronić nienaruszalności praw obywatelskich zagrożonych nie tyle przez organy władzy wykonawczej (w tym zakresie kluczową rolę odgrywały sądy administracyjne, których strukturę i kompetencje przejął Sapieha od Jaworskiego, oddając im uprawnienia w zakresie badania ważności rozporządzeń oraz sposobu publikacji ustaw i dekretów naczelnika – *Konstytucja racji stanu*, Warszawa 1930, art. 116–122, s. 48–50), co przez organy legislatywy. „Apolityczny bezstronny czynnik, stojący na gruncie litery prawa i bezwzględnej sprawiedliwości, jakim będzie sąd”, konkludował Sapieha, „jest najlepszym zabezpieczeniem dla obywateli, że żadna władza nie targnie się na swobody im przyznane i że nikt nie może być pozbawiony swego majątku i owoców swojej pracy” (*ibidem*, s. 48 i 114–116). Optując za oddaniem kompetencji w zakresie badania konstytucyjności ustaw Sądowi Najwyższemu, Sapieha krytykował też postulat powołania Trybunału Konstytucyjnego, podnosząc, że konsekwencją jego wprowadzenia będzie „logiczna konieczność dania mu także prawa inicjatywy tego badania”, której nie uwzględniali wszak jego zwolennicy. O ile w myśl jego projektu Sąd Najwyższy w żadnej mierze nie ingerował w ustawodawstwo, orzekając tylko „w razie wytoczenia sprawy przez osobę zainteresowaną, implicite kasując działania niekonstytucyjnej ustawy”, Trybunał korzystający z własnej inicjatywy „faktycznie wprowadzał ingerencję sądową do ustawodawstwa” (*ibidem*, s. 118–119). Racje Sapiehy oddalali zwolennicy przeciwnej orientacji, podnosząc – jak Edward Dubanowicz w latach 30. – że „najwyższym trybunałem prawa publicznego” może być jedynie ciało zdolne badać zgodność z konstytucją ustaw (przed udzieleniem im sankcji) i rozporządzeń rządowych, a zarazem bronić „podmiotowych, publicznych praw obywateli

w stosunku do organów władzy państwowej". Zdaniem niektórych spośród nich Trybunał winien był przejąć nawet zadania Trybunału Stanu i orzecznictwo w przedmiocie prawa wyborczego, odciażając w ten sposób Sąd Najwyższy i przyczyniając się „do przyspieszenia toku w zakresie powszechnego wymiaru sprawiedliwości, a w konsekwencji i do umniejszania plagi pienięctwa i niepewności prawa”. Uwagi te, wpisujące się w dominujący trend znajdowany i u innych współczesnych zachowawców, były polemiczne nie tylko wobec zamysłu Sapiehy, ale i tych, którzy – wzorując się na rozwiązaniach amerykańskich – pragnęli oddać sądom powszechnym uprawnienia do badania konstytucyjności aktów normatywnych: „zamęt wywołany podważeniem ustaw już prawomocnych” w połączeniu z „temperamentem narodu polskiego”, niemającym nic z „chłodnej powściągliwości rasy anglosaskiej”, sprowadziłby „nieobliczalne następstwa”, bo „hamowanie albo nawet paraliżowanie sprawności działania biurokratycznym szlendrianem albo, co gorsze, umyślnym sabotażem skorumpowanych urzędników sędziowskich nie może być celem organizacji sądownictwa”; sądownictwa, którego integralną część stanowić miał Trybunał Konstytucyjny, stojący na straży „interesu samego prawa” (*Ku stałemu ustrojowi Państwa Polskiego*, Warszawa 1936, s. 158–161).